

Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

Escola de Lisboa



O Princípio da Boa Administração e a sua sindicabilidade judicial pelo Tribunal de Contas de Angola

Adilson Augusto Policarpo Cardoso

N.º de aluno: 142720123

Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo e Contratação Pública
orientada pelo Professor Doutor Tiago José Pires Duarte.

22 de setembro de 2022

Agradecimentos

A Deus todo-poderoso pelo dom da vida.

Aos meus pais, Augusto Cardoso (em memória), por tudo quanto fez por mim e Angelina Diogo Policarpo (minha amada mãe), meu primeiro amor e porto seguro.

Ao Professor André Salgado de Matos, que despertou em mim o interesse pelo Tema da Dissertação, sempre com o objetivo de um dia vir a publicar, como contributo (talvez o primeiro) para a doutrina jus-administrativa angolana.

Ao Professor Doutor Tiago Duarte, que de imediato e de forma amável aceitou o meu convite para orientar esta dissertação.

À minha esposa Emirene Sebastião Cardoso, por todo amor, carinho e paciência, sem, no entanto, esquecer os meus filhos, a quem devo toda a minha dedicação.

À minha família pelo amor sempre demonstrado e sempre acreditar em mim.

Por último, a todos os meus amigos pelo apoio incondicional, em especial ao André Cuto, Abílio Chinendele, Henriques Dambi, Luísa Cardoso, Frederico Batalha. Uma palavra é também devida aos amigos que fiz em Portugal, com destaque para o Luís Guarda Araújo, que muito me apoiou para conclusão deste Mestrado e de quem ouvi pela primeira vez que “ninguém faz um Curso de Direito sozinho”.

“Governa-se um grande Estado assim como se frita um pequeno peixe”.

Lao-Tsé

O princípio da boa administração e o correspondente dever de boa administração, devem ser encarados como fórmulas resumidas e adotivas das várias circunstâncias tipicizadas pelo legislador, em que, por via da distribuição dum poder, surge o necessário dever e, como tal, um limite e critério de atuação da Administração Pública.

Após a entrada em vigor do CPA de 2015, o princípio da boa administração, tem vindo a merecer atenção redobrada na ciência do direito administrativo, daí que existam na doutrina portuguesa posições antagónicas no sentido de se clarificar se estamos ou não diante de um princípio jurídico (e como tal sindicável pelos tribunais, em particular pelo Tribunal de Contas), constituindo estas posições antagónicas o fundamento principal da escolha do nosso tema, já que o referido princípio surge pela primeira vez no plano jurídico angolano.

Nesta linha, conforme refere o art.º 25.º do CPAA, aprovado pela Lei n.º 31/22, de 30 de agosto “*A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões*”.

Para um bom funcionamento da Administração Pública, o princípio da boa administração é uma verdadeira exigência de democracia, estabelecendo um paradigma exigente de atuação, no sentido de a Administração Pública se tornar o pináculo da organização pública, mas para tal sempre sindicada pelos Tribunais de Contas, e também no binómio recursos escassos versus prossecução do interesse público, sem beliscar o princípio da separação de poderes.

No quadro da Sindicabilidade da Boa Administração pelo Tribunal de Contas, este órgão, estando vinculado na sua atividade à legalidade financeira e à legalidade geral, usa como parâmetros de atuação (e deste modo garantido a boa administração) parâmetros jurídicos de legalidade, mas deve igualmente socorrer-se de outras ciências, no caso a económica e financeira no âmbito da fiscalização prévia e não só.

Palavras-chave: Administração Pública; Boa Administração; Tribunal de Contas; parâmetro; Sindicabilidade.

Índice

Resumo	3
Introdução	1
1- O Princípio da Boa Administração e o seu Desenvolvimento pela Doutrina.	3
1.1- Conteúdo do Princípio da Boa Administração	3
1.2- A Boa Administração enquanto princípio estruturante da Administração Pública	4
2.1-Origem do princípio da boa administração e a influência do CPA Português no CPA Angolano.....	10
2.2- Fundamento Constitucional e autonomia do princípio da Boa Administração face ao Princípio da Proporcionalidade.....	18
3.2- Quadro jurídico-legal e competências do Tribunal de Contas	28
3.3.- Fiscalização preventiva	29
3.4- Parâmetro do controlo da boa administração pelo Tribunal de Contas e sindicabilidade judicial.	34
3.4.1- Enquadramento.....	34
3.4.2- Análise crítica sobre a Jurisprudência do Tribunal de Contas (Português e Angolano) sobre o princípio da boa administração.....	36
Conclusão.....	42
Bibliografia.....	44

Abreviaturas

al.	Alínea
art.º	Artigo
arts.	Artigos
CC	Código Civil
cfr.	Confrontar
cit.	Citado
CPA	Código do Procedimento Administrativo Português
TC	Tribunal de Contas de Angola
CRA	Constituição da República de Angola
CRP	Constituição da República Portuguesa
TdC	Tribunal de Contas de Portugal
DL	Decreto Lei
CPAA	Código do Procedimento Administrativo Angolano
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
disp.	Disponível em
ed.	Edição
ex.	Exemplo
id.	Idem
UE	União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
LOPTC	Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas
LALOPTC	Lei de Alteração a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas
n.º	Número
p.	Página
pp.	Páginas
ss.	Seguintes
vol.	Volume
AGT	Administração Geral Tributária
MINEA	Ministério da Energia e Águas

Introdução

O Tribunal de Contas¹ é o órgão supremo encarregado do controlo financeiro do Estado (das finanças públicas), exerce um vasto controlo, não só da legalidade financeira, mas também da legalidade em geral.

No âmbito do seu controlo e atentas as competências que lhe são constitucionais e legalmente atribuídas, este guardião dos dinheiros públicos do cidadão, deve sindicatar a atividade dos órgãos da Administração Pública e, de igual modo, deve sindicatar todos outros órgãos, quer sejam públicos ou privados que façam uso de dinheiros públicos, garantindo deste modo um uso racional destes recursos.

É neste quadro de competências do Tribunal de Contas, atenta a reforma administrativa que se vem operando no ordenamento jurídico angolano, que nos propusemos a abordagem do tema *O Princípio da boa Administração e a sua sindicabilidade pelo Tribunal de Contas*.

Para o efeito procederemos à sua abordagem partindo de três pontos fundamentais, nomeadamente, a boa administração enquanto princípio autónomo no CPAA, a Sindicabilidade judicial do Princípio da boa Administração pelo Tribunal de Contas e por último apresentaremos o parâmetro de controlo da boa Administração pelo Tribunal de Contas para sua Sindicabilidade.

No primeiro ponto pretendemos apresentar o conteúdo, o quadro legal e doutrinário da Boa Administração e a sua autonomia enquanto princípio na doutrina Administrativa atual e no CPAA, os fundamentos constitucionais e as suas bases influenciadoras, destacando-se aqui o CPA Português.

No segundo ponto, cuidaremos de abordar a Sindicabilidade Judicial do Princípio da Boa Administração pelo Tribunal de Contas, cuidando aqui de num primeiro momento apresentar o Tribunal de Contas no quadro da separação de poderes afastando a ideia de que a sindicabilidade efetuada pelos Tribunais (Tribunal de Contas) viola o princípio da separação de poderes. De seguida apresentaremos o quadro jurídico-legal e as

¹Cfr. JOSÉ F.F.TAVARES, “O Tribunal de Contas na Estrutura do Estado”, in *A importância do Tribunal de Contas na Defesa do Estado de Direito*, (coordenação Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva), Almedina, 2021, pp.9-13.

competências do Tribunal de Contas na sua Lei Orgânica e de Processo, destacando-se aqui a fiscalização prévia, ficando, por isso, excluída a fiscalização concomitante e a sucessiva (não obstante a sua relevância prática).

Apresentado o quadro jurídico-legal do Tribunal de Contas, pretendemos, como sendo o último ponto, deixar suficientemente claro sobre que parâmetros este órgão do controlo das finanças públicas efetua a Sindicabilidade da boa Administração, usando para o efeito e de forma casuística algumas decisões do Tribunal de Contas de Portugal e de Angola no âmbito da fiscalização prévia.

1- O Princípio da Boa Administração e o seu Desenvolvimento pela Doutrina.

1.1- Conteúdo do Princípio da Boa Administração

A ideia assente na Europeização do Direito Administrativo e do Direito Constitucional fez emergir o princípio da boa administração.

Tal é assim que, o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra este princípio, englobando na sua previsão, varias situações, como o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes que seja tomada uma medida individual que a afete desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa ter acesso aos processos que se lhes refiram, o respeito pelos legítimos interesses, nomeadamente, o da confidencialidade e do segredo profissional e comercial e a obrigação de a Administração fundamentar as suas decisões, entre outros.

Assim, o art.º 41º da CDFUE concretiza o conceito de *due process of law*, enquanto cláusula aberta de garantia de direitos procedimentais, que visa assegurar um amplo direito à defesa e consagrar o princípio do contraditório. Na doutrina jus-administrativa portuguesa, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA² ofereceu largas páginas ao desenvolvimento deste princípio.

Deste modo, aclara o triplo critério do princípio da boa administração, reiterando que:

- (i) O critério da eficiência se identifica com a procura do máximo de rendimento das atuações da Administração Pública;
- (ii) O critério da economicidade reconhece uma lógica de menos gastos possíveis, sem prejuízo dos gastos necessários ao regular funcionamento da Administração;
- (iii) O critério da celeridade apresentar-se com uma ideia de rapidez na atuação da Administração Pública e com uma conseqüente desburocratização da mesma.

Destarte, o princípio da boa administração é uma exigência da democracia contemporânea, pelo que muda o paradigma da Administração, exigindo mais da mesma

²Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 4 edição, 2017, pp 43-65. No mesmo sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 3.ª edição, 2015, pp.63-75.

no sentido de se tornar o pináculo da organização pública.

A boa administração, enquanto princípio, significa que os órgãos da administração pública sejam aptos a exercer a atividade administrativa de modo a atingir os objetivos que lhe cabe prosseguir (eficiência), pautada por uma gestão mais equilibrada possível dos recursos públicos (economicidade) e de forma célere, no sentido que o tempo de decisão e atuação da Administração Pública deve durar apenas o estritamente necessário para que esta possa atingir os fins que lhe competem (celeridade).

Contudo, no Direito Administrativo a boa administração é polissémica, assim é que não obstante o seu conteúdo, em dado momento é vista como princípio, em outro como dever objetivo e em última instância como direito subjetivo (fundamental).

Portanto, do conteúdo da boa administração decorre que para a sua concretização a lei prescreve no n.º 1 do artigo 25.º do CPAA que a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços públicos das populações de forma não burocratizada.

De todo modo, a trilogia da boa administração facilita o exame de seu conteúdo, sobretudo ao integrar conceitos jurídicos e extrajurídicos, o que permite abrir o sistema do Direito a outras áreas do saber, nomeadamente a economia, pelo que a sua sindicabilidade não se restringe à legalidade formal, mas igualmente à legalidade financeira, abrangendo de igual modo os atos discricionários dos órgãos da administração na gestão de fundos públicos, porque limitados pela economicidade.

1.2- A Boa Administração enquanto princípio estruturante da Administração Pública

No contexto do Direito Administrativo angolano, refere-nos o art.º 1.º da CRA, que *“Angola é uma República soberana e independente, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade do povo angolano, que tem como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social”*³.

³Cfr. RAÚL ARAÚJO/ELISA R. NUNES/MARCY LOPES, *Constituição da República de Angola-annotada*, Tomo I, Maiadouro-Maia, 2017, pp.179-182.

Por seu turno, o art.º 2.º, n.º 1 da CRA estabelece que a República de Angola é um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa, na qual todos os cidadãos são chamados a integrar e a participar.

Assim, tendo por base a democracia e a soberania popular, para a concretização de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social, é necessário que o Estado seja dotado de um conjunto de instituições aptas à defesa do interesse público. A este conjunto de instituições damos o nome de Administração Pública.

Assim, usando as palavras de MARCELLO CAETANO, verificamos que “*nenhum órgão ou agente da Administração Pública tem a faculdade de praticar atos que possam contender com interesses alheios, se não em virtude de uma norma geral anterior*”⁴.

Desta forma, conforme esclarece também FREITAS DO AMARAL, a Administração Pública encontra-se sujeita ao princípio da legalidade (na dimensão de precedência da lei), não podendo, por isso, lesar os direitos ou os interesses dos particulares, senão com base na lei, tendo os órgãos e agentes da Administração Pública de atuar sempre com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos⁵.

Sublinha-se, no entanto, que a sujeição da Administração Pública ao princípio da legalidade, enquanto princípio concretizador do Estado de Direito, não se restringe a dimensão de precedência da lei, abarcando, igualmente, a dimensão de reserva de lei. Deste modo, as atuações dos órgãos da administração pública têm sempre de ter por base um fundamento jurídico-normativo de formas que este mesmo fundamento normativo possa justificar antecipada e adequadamente a atuação administrativa (reserva de densificação normativa)⁶.

Nesta medida, a Administração Pública encontra-se também sujeita ao princípio da competência em articulação com o princípio da legalidade.

⁴ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª ed., Almedina, 2008, p. 30.

⁵ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª ed., Almedina, 2015, pp. 39 ss.

⁶ Para mais desenvolvimentos, Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 3.ª edição, D. Quixote, 2008, pp.153-171.

O Direito Administrativo⁷, enquanto ramo do direito e ciência jurídica que regula a Administração Pública, obedece a asserções básicas, ou seja, enunciados expressos pela ordem jurídica que influenciam a sua estrutura e funcionamento.

Decerto, o conteúdo axiológico de um princípio traduz a racionalidade básica de regras jurídico-positivas de um dado ordenamento. Portanto, a noção de Administração Pública é bem mais vasta e concretiza na plenitude o conceito de Estado. Deste modo, o Direito Constitucional tendo um “cordão umbilical”⁸ com o Direito Administrativo, a CRA, com a nova redação que lhe é dada pela Lei n.º 18/21, de 16 de agosto, consagra no art.º 198.º os princípios gerais da Administração Pública, que, igualmente, são enumerados nos artigos 12.º a 42.º do CPAA.

Sublinha-se, no entanto, que o texto do n.º 2 do art.º 198.º da CRA refere que a administração pública prossegue nos termos da Constituição e da lei, o interesse público, o que nos permite concluir que a prossecução do interesse público nos termos da Constituição é o primeiro princípio de toda atuação administrativa, sendo os outros princípios consagrados no CPAA, posteriores, mas não menos importante.

Por exclusão de parte e atendendo a limitação da nossa abordagem, não obstante a CRA e o CPAA enumerarem outros princípios, como os **princípios da legalidade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da colaboração da administração com os particulares, da participação, da decisão e de acesso a justiça**, que regulam toda a atividade administrativa, por agora nos dedicaremos o nosso estudo apenas ao princípio da prossecução do interesse público, permitindo a compreensão do dever de boa administração.

O princípio da prossecução do interesse público além de estar consagrado no n.º 2 do art.º 198º da CRA, que diz «a administração pública prossegue, nos termos da Constituição e da lei, o interesse publico (...)», também encontra consagração no art.º 16.º do CPAA.

Da consagração constitucional do princípio da prossecução do interesse público, pode-se deste modo definir o interesse público como o interesse coletivo de uma

⁷Numa aproximação ao conceito de Direito Administrativo, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL/CARLOS FEIJÓ, *Direito Administrativo Angolano*, Almedina, 2016, p. 9.

⁸Cfr. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “A boa administração nas calhas da roda dos discursos jurídico-constitucionais português e da União- Gira, a entreter a razão...?”, pp.95-113, disponível em <https://www.researchgate.net>, consultado a 10/02/2022.

determinada comunidade, ou seja, o bem comum⁹. Desta definição decorre que toda a atividade da Administração Pública tem como único fim o interesse público, o interesse geral de uma determinada comunidade e não interesses pessoais ou particulares sejam lucrativos ou não¹⁰.

Por isso, o conceito de interesse público é uma categoria especificamente jurídica e obedece à lógica de menções normativas de natureza legal e constitucional, de modo que o conceito de interesse público se compreende em vista de um quadro prático-normativo de legalidade e constitucionalidade materiais¹¹.

Poderá ocorrer que determinadas entidades privadas realizem atividades de utilidade social, o que pressupõe, igualmente, não obstante a sua natureza, que prossigam um fim público.

Partindo deste entendimento a doutrina administrativa tem distinguido o interesse público primário dos interesses públicos secundários¹². O interesse público primário é aquele cuja definição e satisfação compete aos órgãos governativos do Estado, no desempenho das funções políticas e legislativas, concretamente o bem comum.

Por outro lado, os interesses públicos secundários são aqueles cuja definição compete unicamente ao legislador, mas a sua satisfação cabe à Administração Pública no exercício da função administrativa nas suas variadas formas, isto é, na prestação de serviços públicos de saúde, de educação, de transportes coletivos ou outro que não pode ser satisfeito por entes privados.

O Interesse Público entendido quer sobre a dimensão primária ou secundária comporta corolários, dos quais importa frisar apenas o de maior relevância para nossa abordagem¹³, nomeadamente, que a obrigação de prosseguir o interesse público exige da administração pública a preferência, em relação a cada caso concreto, das melhores soluções possíveis do ponto de vista administrativo, técnico e financeiro, sendo assim designado *dever de boa administração*.

⁹Quanto a noção de interesse público, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL/CARLOS FEIJÓ, *op. cit.*, pp. 116 e ss.

¹⁰Referindo-se ao único fim da administração, CARLOS FEIJÓ/CREMILDO PACA, *Direito Administrativo*, 3.ª edição aumentada, Mayamba Editora, 2013, p.102.

¹¹ Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol.II, 2ª ed. revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, 2020, p.495.

¹² Neste sentido ROGÉRIO SOARES, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955, pp. 99 e ss.

¹³ Destacando os corolários do princípio da Prossecução do Interesse Público, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL/CARLOS FEIJÓ, *op. cit.*, pp. 116-118.

O princípio da prossecução do interesse público, constitucionalmente garantido no n.º 1 do artigo 198º da CRA, pressupõe, além do mais, como acabamos de ver, a existência do dever de boa administração, isto é, o dever de a administração prosseguir o bem comum de forma mais harmonizada e eficiente possível.

A boa administração concretiza, em termos mais práticos, a ideia de que a atividade administrativa deve traduzir-se em atos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer de forma mais racional e expedita possível o interesse público constitucional e legalmente fixado.

Partindo deste entendimento, tem-se discutido na doutrina administrativa angolana se o dever de boa administração tem natureza jurídica, ou meramente política¹⁴.

Ora, a resposta a esta questão à semelhança do ocorre na doutrina administrativa portuguesa tradicional, sobre o dever de boa administração, parece não encontrar consenso, o que desde logo, conduziu a poucos desenvolvimentos à volta do tema.

Contudo, é de todo necessário, ainda que de forma resumida, debruçarmo-nos sobre a formulação doutrinária tradicional, maioritariamente portuguesa, da boa administração.

Assim, ROGÉRIO SOARES apresenta a boa administração sobre duas perspetivas, na primeira, a boa administração consistiria na necessidade imposta ao agente de individualizar a ordem para o caso concreto e atuá-la¹⁵. Para a segunda perspetiva do dever de boa administração¹⁶ o autor parte da seguinte questão, “*com base em que preceito jurídico é que se funda o dever de boa administração, se de fato se trata dum autêntico dever jurídico, qual é a verdadeira natureza do dever de boa administração?*”

Dando resposta às questões levantadas a doutrina de ROGÉRIO SOARES, entende que a base do dever de boa administração está nas regras jurídicas concretas que concedem poderes ao agente administrativo, uma vez que a concessão de cada poder é efetuada com a imposição do dever de o exercer segundo o fim.

Ademais, é do reconhecimento desta funcionalidade dos poderes que ao sujeito administrativo são concedidos, que resulta automaticamente a imposição de um dever de agir e de um dever de operar de certa maneira ou de um poder conexo com o dever.

¹⁴ Referindo-se a esta questão v. DIOGO FREITAS DO AMARAL/CARLOS FEIJÓ, *op., cit.*, p.118

¹⁵ Cfr. ROGÉRIO SOARES, *op., cit.*, pp. 192-198.

¹⁶ *Idem, op., cit.*, pp. 199-205.

O princípio de boa administração e o correspondente dever de boa administração, devem, pois, somente ser encarados como fórmulas resumidas e adotivas das várias circunstâncias tipicizadas pelo legislador, em que, por via da distribuição dum poder, surge o necessário dever.

Logo, o dever de boa administração é *“igual e só neste sentido tinha valor jurídico, a deveres de boa administração. Só esta regra permite explicar com segurança as particularidades do controlo judicial desse dever, sem necessidade de ter de ir buscar, nem sempre a regiões muito alcançáveis, outras justificações para o pretense dever geral de boa administração. O dever de boa administração surge em todos os casos como um dever de não proceder arbitrariamente, imposto ao agente em cada situação do exercício do poder”*¹⁷.

A doutrina pátria procurando dar resposta à questão de saber se o dever de boa administração tem natureza jurídica, ou é meramente político, conclui¹⁸, assim como a portuguesa¹⁹, que a boa administração consiste em a administração pública, prosseguir o bem comum de forma mais eficiente possível, ou seja, adotar as melhores soluções possíveis, do ponto de vista técnico e financeiro²⁰ em cada caso concreto.

A adoção destas soluções como sendo as melhores, do ponto de vista técnico e financeiro, seriam desencadeadas no cumprimento da obrigação de prosseguir o interesse público, como sendo uma exigência própria da administração, entendendo-se assim, a boa administração como um dever intrínseco da administração.

¹⁷Cfr. ROGÉRIO SOARES, *op., cit.*, pp. 200-206.

¹⁸O dever de boa administração tem natureza jurídica ou meramente política concluem que é um dever jurídico imperfeito, porque não é assistido de nenhuma sanção jurisdicional. Não é possível ir a tribunal obter a declaração de que determinada solução não é a mais eficiente ou racional do ponto de vista técnico, administrativo ou financeiro e, portanto, deve ser anulada: os tribunais só podem pronunciar-se sobre a legalidade das decisões administrativas, e não sobre o mérito dessas decisões. O dever de boa administração é, pois, um dever jurídico imperfeito, mas tem, apesar disso, relevância jurídica. DIOGO FREITAS DO AMARAL/CARLOS FEIJÓ, *op., cit.*, p.118,

¹⁹Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4ª ed., Almedina, 2011, p. 48.

²⁰Neste sentido EDUARDO PAZ FERREIRA, “Finanças Públicas e Contratos da Administração” in AA/VV *Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, vol. II, Almedina, 2005, pp.426-427, refere que as normas respeitantes à execução do orçamento de despesa e seu controlo dão, assim, corpo a preocupações de garantia do interesse geral, ainda que se possa admitir que, na medida em que contribua para travar o aumento da despesa pública, possam igualmente tutelar os interesses individuais dos atuais e futuros contribuintes.

2- A Boa Administração enquanto princípio autónomo no CPA Angolano

2.1-Origem do princípio da boa administração e a influência do CPA Português no CPA Angolano

A boa administração, enquanto **princípio autónomo** e consagrado atualmente no ordenamento jurídico angolano encontra acolhimento no art.º 25.º do CPAA. Contudo, a boa administração é já uma realidade jurídica dos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros da União Europeia, e em particular no Direito Português.

Sendo um princípio, por força da alteração do CPA de 2015, o mesmo, era já visto em sede do direito da UE como um direito fundamental e com respaldo legal no art.º 41.º da Carta proclamada em 2000, com a epígrafe “Direito a uma boa administração” em nosso entender, a matriz de base influenciadora para formulação do artigo 25.º do CPAA é a Carta europeia, pese embora o preâmbulo do CPAA nada refira a esse respeito.

De todo modo, a letra do art.º 41.º da Carta reflete a Jurisprudência antiga do TJUE, nomeadamente, o Acórdão de 11 de julho de 2013 (Proc. n.º C-439/11 P) e os Acórdãos Technische Universitat Munchen (Proc.n.º C-269/90) e Hoechst (Proc.n.º T-54/99), onde o Tribunal, afirmou ser imprescindível o direito a uma boa administração no plano europeu.

Contudo, o art.º 41.º da Carta abarcando diferentes direitos²¹ não pode, ainda, deixar de ser lido em articulação com outras disposições dos Tratados Europeus que regem o funcionamento da administração europeia²².

Uma outra factualidade, que certamente esteve na base da formulação do art.º 25.º do CPAA, que consagra o princípio da boa administração, é o CPA português que consagra o princípio da boa administração no art.º 5.º como um princípio autónomo, numa perspetiva influenciada pelo art.º 41.º da Carta, mas cujo sentido está mais próximo do disposto no art.º 286.º do Tratado sobre o Funcionamento da União

²¹O artigo 41.º referindo-se a vários direitos no âmbito de um procedimento Administrativo elenca o direito o de todas as pessoas terem os seus assuntos tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável²¹, de audiência, de acesso à informação, a fundamentação da decisão, a informação sobre meios de contestação da decisão e a possibilidade de todas as pessoas de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos tratados e de obter uma resposta na mesma língua.

²² Neste sentido, PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *Administrações Públicas Nacionais e Direito da União Europeia, Questões e Jurisprudência Essenciais*, Universidade Católica, Lisboa, 2018, pp.161-168.

Europeia.

Após a entrada em vigor do CPA de 2015, o princípio da boa administração, tem vindo a merecer atenção redobrada na ciência do direito administrativo, daí que existam na doutrina portuguesa posições antagónicas no sentido de se clarificar se estamos diante de um princípio e como tal juridicamente sindicável pelos tribunais, em particular pelo Tribunal de Contas, ou não.

Das posições antagónicas quanto ao princípio da boa administração, sobressaem duas correntes, a primeira defendida por MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, JOÃO CAUPERS e CARLA AMADO GOMES.

Esta corrente assimila que, *o cumprimento do dever de boa administração não pode, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, ser sindicado pelos tribunais, está, dentro da esfera do mérito da atuação administrativa*²³.

Ademais, a administração pública esta condicionada por um dever geral de boa administração, cujo seu cumprimento permite distinguir entre boas e más decisões, no entanto, umas e outras serão decisões legais. Por isso, *“o dever de boa administração é um dever jurídico imperfeito, cujo cumprimento não pode ser sindicado pelos tribunais administrativos*²⁴.

Esta doutrina, numa perspetiva mais recente, sustentada por CARLA AMADO GOMES, assevera que, a CRP, nos artigos 266.º, n.º 2 e 267.º, não prevê o princípio da boa administração, tal como se refere aos demais princípios enquanto padrões ou critérios da atuação dos órgãos da administração pública, por isso, a boa administração, sendo uma exigência, é um princípio que decorre de outros princípios consagrados na CRP.

Deste entendimento resulta que não se pode falar num direito à boa administração por duas ordens de razão, a primeira, em virtude do conceito comportar um extenso seguimento e a sua noção se caracterizar por abarcar uma multiplicidade

²³ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral (Introdução e princípios fundamentais)*, Tomo I, Dom Quixote, 2004, p.202, JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª ed, Âncora, 2009, pp.86-96, CARLA AMADO GOMES, “Princípio da Boa Administração: tendência ou clássico?”, A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n.º73, pp.43, disponível [:http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/1032/735](http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/1032/735), consultado, a 30 de Maio de 2022.

²⁴ Cfr. JOÃO CAUPERS, *op. cit.*, pp 86-96.

de ciências e não apenas a jurídica, a segunda, porque o controlo da atuação administrativa assente neste princípio não se limita à legalidade formal, abarcando igualmente o controlo de mérito e, por isso, passível de resvalar do controlo de juridicidade, na medida em que abarcar concretizações procedimentais, que se refletem em requisitos quer de legalidade como de eficiência²⁵.

Uma outra doutrina defendida pelos autores, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO²⁶, PAULO OTERO²⁷ e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA²⁸, opondo-se à doutrina anterior, reconhece que o direito a boa administração é sindicável pelos Tribunais, especialmente, pelo Tribunal de Contas (nosso sublinhado), abrangendo os atos vinculados (controlo da legalidade).

Deste modo, o princípio da boa administração, ao tornar clara uma específica vinculação a critérios de economia e eficiência, apresenta-se pelo menos potencialmente como um princípio com um âmbito normativo de intervenção nitidamente substantivo, quer dizer, ele pretende conformar o conteúdo das atuações administrativas, qualquer que seja a natureza dessas atuações²⁹.

Neste sentido a atuação administrativa quer seja vinculada, isto é, imposta por lei e discricionária (praticadas no campo do mérito) por força do princípio da boa administração, tendo como critérios a economia e a eficiência, pressupõe que os órgãos da administração, tendo como bússola orientadora a prossecução do interesse público, devem sempre obediência ao referido princípio, sob pena de violarem a legalidade formal e material, pois o princípio em referência assenta em critérios de economia e eficiência na utilização de recursos públicos escassos, cuja justiciabilidade é da competência exclusiva do Tribunal de Contas e não dos Tribunais Administrativos.

O surgimento de uma norma que consagra o princípio da boa administração entre os princípios gerais do Direito Administrativo, possibilita analisar o sentido e os limites da sua normatividade, e a ideia que ela em primeira linha transmite é a de que pode

²⁵CARLA AMADO GOMES, *op. cit.*, p.43.

²⁶ MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Os Princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular” *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo Vol. I, 5.ª edição, AAFDL, 2020, pp.310-332*

²⁷ PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo, Vol. I, Almedina, 2016, pp.106-274*

²⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo, 4 edição, 2017, pp 43-65*

²⁹MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op. cit.*, p. 319.

tratar-se de uma legitimação para a entrada, na dogmática do direito administrativo de certos postulados, podendo esses postulados conduzir a resultados prejudiciais, com a perversão do papel dos tribunais e o governo dos juízes na primeira linha das inquietações³⁰.

Para PAULO OTERO, “o princípio (procedimental) da boa administração envolve, nos termos do art.º 5 do CPA, e num quadro heterogêneo, cinco vertentes nucleares: (i) a boa administração exige desburocratização, (ii) eficiência, (iii) economicidade, (iv) celeridade e (v) aproximação dos serviços às populações.

Sublinha-se, que na doutrina de PAULO OTERO, a dimensão procedimental do princípio da boa administração, não pode fazer esquecer a dimensão material ou substancial do princípio da boa administração, pois nesta dimensão o conteúdo das decisões administrativas, não se esgotam com uma qualquer prossecução do interesse público, é necessário uma conduta da administração que seja eficiente, dotada de economicidade e que se revele apta a alcançar a melhor solução, ou seja, uma prossecução do interesse público ótima³¹.

Deste entendimento resulta, que a boa administração, determina a subordinação do agir administrativo a pautas normativas extrajurídicas, no sentido de que a gestão dos recursos públicos seja feita com base nos critérios das empresas privadas, envolvendo dois diferentes juízos avaliativos, em dois momentos temporalmente distintos”, nomeadamente:

- (i) Pressupõe um juízo a priori sobre o mérito das medidas a adotar, que exige avaliação entre os objetivos fixados, os meios usados e os resultados esperados, ou seja, análise custo/benefícios, fazendo, por isso, uso da proporcionalidade;
- (ii) Por último, um juízo a posterior, pressupondo o confronto entre objetivos iniciais, os meios usados e os resultados alcançados pelas soluções adotadas, podendo estas decisões serem desproporcionais e quando assim forem serão violadoras da boa administração.

³⁰Idem.

³¹ PAULO OTERO, *op.cit.*, p.271.

Conclui o autor a “*aferição da boa administração assenta num juízo ponderativo que usa o princípio da proporcionalidade como instrumento determinativo da diligência ou acerto do mérito da conduta administrativa, em termos de eficiência e economicidade das decisões*”³²

Deste modo, sufragando a doutrina de PAULO OTERO, “*a boa administração, sujeitando o mérito da conduta administrativa ao crivo da proporcionalidade, transforma o demérito de um agir administrativo, sem uma eficiente e racional utilização dos recursos, num problema de legalidade*”.

Assim, a violação do princípio da boa administração, desde que aferida sobre o axioma da proporcionalidade, são passíveis de controlo judicial. Por outro lado, através do princípio da boa administração, segundo parâmetros ponderativos emergentes de proporcionalidade, os tribunais podem agora controlar a boa atuação administrativa.³³

Ademais, como refere MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, o conceito de boa administração assenta na clássica contraposição entre legalidade e mérito, enquanto dever a que os órgãos da administração estão adstritos mediante parâmetros de natureza extrajurídica, ou seja, as chamadas regras ou princípios de boa administração.³⁴

Do conceito e parâmetros em que assenta a boa administração resulta a ideia de eficiência da Administração pública, por isso, é comum na doutrina administrativa falar-se num princípio da boa administração, do mérito ou da eficiência.³⁵ Desta ideia de boa administração, resulta um claro reconhecimento pela doutrina que a eficiência é um conceito cujo campo de aplicação privilegiado se encontra nas ciências económicas e que ainda não foi possível o seu recorte como sendo um princípio fundamental de direito público com um conteúdo pré-definido e uma metódica própria de aplicação e controlo³⁶.

Absorvendo *in totum* a doutrina de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO,

³²Neste sentido PAULO OTERO, refere que o mérito da atuação administrativa, segundo o princípio da boa administração, encontra-se pautado e sopesado pela proporcionalidade; A Proporcionalidade estabelece e envolve, deste modo, uma relação entre legalidade e o mérito do agir administrativo, *op. cit.*, p.273.

³³PAULO OTERO, *op.cit.*, p.274.

³⁴MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 4.^a edição, 2017, pp.57-58.

³⁵MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa, 1999, p.114.

³⁶MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *op. cit.* p.61.

principalmente, quando refere que “os tribunais que controlam a administração têm de se meter na administração, porque o objeto do controlo desses tribunais é atividade administrativa, nas suas diversas formas, mas isto não significa, naturalmente, assumir o papel do administrador”.

Acrescentando, o autor refere, ideia da qual perfilhamos, “uma evolução da metodologia de controlo jurisdicional sobre a administração torna-se necessária, para responder a um ordenamento jurídico capaz que cada vez mais assenta em normas que se limitam a definir fins globais e a habilitar as administrações a prosseguir-los. Um modo adequado de reagir às imunidades do poder público é promover uma justiça mais virada para aspetos materiais e com capacidade de controlar resultados da ação pública, tarefas para as quais o princípio da boa administração parece ser bastante adequado, pois não é possível prosseguir o interesse público desligado da dimensão da eficiência”³⁷

Deste entendimento, sustentamos que o princípio da boa administração tal como se encontra consagrado no CPA Português e no CPAA, não deve ser entendido como um princípio puro e originário da ciência jurídica, mas sim como um princípio cuja essência foi transportada das ciências económicas, pois denota-se da arregimentação do art.º 5.º do CPA Português e do art.º 25.º do CPAA a absorção dos “3E”³⁸ das ciências económicas (economia, eficiência e eficácia), daí que a sua sindicabilidade requer sempre que se vá buscar ou emprestar conceitos e “*modus operandi*” próprios das ciências económicas hoje cada vez mais aplicáveis não só em sede de Finanças Públicas, Direito Financeiro, Comercial, mas também em sede do Direito Administrativo.

A boa administração é entendida na doutrina administrativa contemporânea como uma exigência que visa alcançar a melhor solução, com vista a prosseguir o interesse público e com reflexos práticos, quer no domínio substantivo ou material,

³⁷MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op. cit.*, p.339.

³⁷PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2016, pp.106-274

³⁸PAULO NOGUEIRA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal, pp.337, na teoria do interesse público assume-se que os reguladores são motivados pela prossecução do interesse público, e não de qualquer interesse privado. No âmbito do controlo financeiro os 3E estão intimamente ligados à ideia de afetação ótima dos recursos escassos.

quer no domínio procedimental. Assumindo esta dupla dimensão, a boa administração é entendida como um *superconceito*³⁹, dotado de pluridimensionalidade.

Ora, o princípio da boa administração, na sua dimensão procedimental contempla, nos termos do art.º 5 do CPA Português, e num panorama heterogéneo, cinco perspetivas⁴⁰ essenciais: (i) a boa administração exige desburocratização, (ii) eficiência, (iii) economicidade, (iv) celeridade e (v) aproximação dos serviços às populações.

A dimensão procedimental do princípio da boa administração não pode fazer olvidar a sua perspetiva que incide sobre o conteúdo ou substância material das decisões administrativas: não basta que o caminho seja percorrido à luz da melhor solução procedimental para o interesse público e da garantia do direito fundamental a um procedimento equitativo: é também essencial que o resultado final, a decisão conclusiva do procedimento, mostre um conteúdo ou objeto material conforme à boa administração, trata-se agora do respeito pelo princípio da boa administração⁴¹.

No âmbito objetivo a boa administração congrega quer aspetos de legalidade como de eficiência, o que provoca fragmentação quanto ao controlo de resultados pelo Tribunal de Contas. Quanto ao âmbito subjetivo, o princípio da boa administração está aliado a vinculações principiológicas e procedimentais da ação administrativa.

Afastando a doutrina de MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, JOÃO CAUPERS e CARLA AMADO GOMES em volta do princípio da boa administração, sufragamos a doutrina de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO⁴² que enceta a sua argumentação à volta do princípio da boa administração da seguinte forma “o princípio da boa administração, ao tornar clara uma genérica vinculação a critérios de

³⁹ Referindo-se ao conceito de boa administração, v. PAULO OTERO, *op., cit.*, p.106.

⁴⁰ As cinco vertentes da boa administração resumem-se em (i) Desburocratização, o que significa simplicidade e simplificação de atos e de trâmites procedimentais, à luz de um postulado de economia processual ou de meios; (ii) Eficiência, numa relação entre objetivos e resultados, visando uma utilização racional ou ótima dos meios tendentes a uma maximização dos resultados, dizendo-se que existe eficiência quando esses resultados são atingidos; (iii) economicidade, enquanto utilização do domínio de recursos patrimoniais ou custos financeiros para alcançar o máximo de vantagens ou proveitos, envolvendo, ponderações de eficiência económica e juízos de prognose; (iv) Celeridade, completando esta a desburocratização, numa exigência de rapidez e presteza de tramitação procedimental, proibindo a morosidade e os expedientes dilatatórios ou inúteis; (v) Aproximação dos serviços às populações numa solução organizativa que, mostrando-se algo contraditória com a progressiva informatização cumpre um desiderato constitucional, v. PAULO OTERO, *op., cit.*, pp.107 a 108.

⁴¹ Cfr. PAULO OTERO, *op., cit.*, pp.106 a 110.

⁴² Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Os Princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular” in AA/VV *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, (Coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves e Tiago Serrão), vol. I, 5.ª edição, AAFDL, 2020, pp.317-341.

economia e eficiência, apresenta-se pelo menos potencialmente como um princípio com um âmbito normativo de intervenção nitidamente substantivo, quer dizer, ele pretende conformar o conteúdo das actuações administrativas, qualquer que seja a natureza dessas actuações, daí que alguns encaram com significativo alarme, por considerarem tais postulados um caminho para resultados perniciosos, com a perversão do papel dos tribunais e o governo dos juízes na primeira linha das preocupações”⁴³.

A adoção desta linha de abordagem expositiva funda-se no facto de neste binómio residir o fundamento das posições doutrinárias que reconhecem o princípio da boa administração, já que a mesma apresenta uma lógica jurídica mais arrumada, atenta não apenas à ciência do Direito Administrativo e ao Direito Público, mas ao Direito como um todo, em que cada ramo, seja público ou privado, em determinadas circunstâncias serve-se dos conceitos e formulações de outros ramos, que não o público, tornando-o assim compreensível, aplicável e sindicável.

A sindicabilidade da boa administração é antes de tudo uma manifestação das democracias, que exige dos governantes uma sábia administração dos recursos públicos, garantindo o bem-estar e a harmonia da vida social das gerações atuais e a solidariedade intergeracional com o menor sacrifício do património pessoal do cidadão contribuinte⁴⁴.

Além disso, nas sociedades modernas não se impõe unicamente legitimidade formal à ação governativa, mas também a legitimidade substantiva a qual envolve a boa administração dos bens públicos, fundada no facto de estes pertencerem a todos os cidadãos e a gestão desses bens ser realizada em nome e por conta daqueles, responsabilidade esta que nos termos do artigo 182.º da CRA é atribuída ao Tribunal de Contas, que o erigiu como órgão supremo da fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição⁴⁵.

⁴³Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op., cit.*, pp.319-320.

⁴⁴ Cfr. LIA OLEMA F.V.J. CORREIA, “O dever de boa Gestão e a Responsabilidade Financeira”, AA/VV *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, vol. II, Coimbra, 2006, p. 791.

⁴⁵ No mesmo sentido, artigo 1.º da Lei n.º 13/10, de 09 de julho-Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, com a última alteração introduzida pela Lei n.º 19/19, de 14 de Agosto. Do mesmo modo, v. JOSÉ. F.F. TAVARES, *op., cit.*, pp. 9-21. Do mesmo modo, FERNANDO DE OLIVEIRA SILVA, “O Papel do Tribunal de Contas no controlo da legalidade financeira pública (O caso particular da fiscalização prévia” in *Revista de Direito Administrativo*, número especial//julho 21/O Tribunal de Contas (Coord. Pedro Sanchez/Marco Caldeira), AAFDL, 2021, pp.21-32.

2.2- Fundamento Constitucional e autonomia do princípio da Boa Administração face ao Princípio da Proporcionalidade

O princípio da boa administração, consagrado no art.º 25 do CPAA como um princípio autónomo, resulta de normas que, em concreto, conferem poderes para administrar bens públicos e determinam o modo de atingir o interesse público, mas ainda, o mesmo encontra hoje fundamento constitucional⁴⁶.

Dos princípios gerais da atividade administrativa que alicerçam a boa administração a CRA no artigo 198.º enuncia uma vasta lista, particularmente, os princípios da igualdade, legalidade, justiça, da proporcionalidade, da imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património. No mesmo artigo no n.º 3 consagra-se que a prossecução do interesse público deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares⁴⁷.

O princípio da prossecução do interesse público (n.º 2 do art.º 198.º da CRA e do art.º 16.º da CPAA) vincula a administração pública à boa administração, devendo adotar, no caso concreto, as melhores soluções do ponto de vista técnico e financeiro. Do ponto de vista financeiro é necessário que na prossecução do interesse público seja garantida a boa administração, observando-se o previsto no n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 32/21, de 30 de Dezembro (Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o exercício económico de 2022) que estabelece que todos os serviços, institutos públicos, fundos autónomos, a segurança social, as empresas públicas, as instituições com Estatuto de utilidade pública, a Assembleia Nacional, os Tribunais e demais Administrações Independentes devem observar rigorosamente os critérios de gestão em vigor, para assegurar, cada vez mais, a racional aplicação dos recursos públicos disponíveis, de forma a permitir uma melhor satisfação das necessidades coletivas.

⁴⁶Cfr. SOPHIE PEREZ FERNANDES, op., cit., p. 96, refere que qualquer estrutura organizativa que se quer de Direito, seja um Estado, seja uma União, terá, pois no respetivo texto constitucional a primeira fonte de regulação da sua Administração e, assim, a primeira fonte de revelação do seu Direito Administrativo. Este começa por ser Direito Administrativo Constitucionalizado: o texto constitucional integra normas respeitantes à organização e a atividade da Administração, bem como às suas relações com outros sujeitos de direito, em especial os particulares. A Constituição desenha um modelo de Administração Pública e de tutela dos direitos dos particulares nas relações jurídico-administrativas, é da concretização deste modelo que depende a validade do Direito Administrativo.

⁴⁷Referindo-se ao direito subjetivo e interesse legítimo, Cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do acto Administrativo Perdido*, Almedina, 1996, pp.216-220. No mesmo sentido, JOÃO CAUPERS, op., cit., Âncora, 2001, pp.76-79.

Em Finanças Públicas, o princípio da legalidade financeira⁴⁸ impõe o respeito pelas normas disciplinadoras da atividade financeira, entendido assim o mesmo princípio numa dupla perspetiva, que abarca a legalidade formal, no sentido de os atos dos órgãos da administração se conformarem com a lei, e a legalidade substantiva, que se traduz no bom uso dos recursos públicos em termos de economia, eficiência, eficácia, e utilidade social.

Tal consagração constitui, sem sombra de dúvidas, uma emanação do princípio da legalidade financeira e uma garantia de que os órgãos da administração estão igualmente vinculados à boa administração, princípio este que hoje o CPAA autonomizou e, como tal, sindicável pelo Tribunal de Contas, como de resto o próprio n.º 4.º do art.º 25.º faz expressa previsão, num primeiro momento, em sede fiscalização prévia e sucedaneamente em sede de fiscalização concomitante e sucessiva, por força do n.º 1 do artigo 182.º da CRA e dos artigos 6.º, 8.º e 9.º da LOPTC e do artigo 9-A da Lei n.º 19/19, de 14 de Agosto LALOPTC.

Quanto à autonomia do princípio da boa administração, é comum a nível da doutrina administrativa contrapor o referido princípio face ao princípio da Proporcionalidade, pelo que começaremos deste último, permitindo a melhor compreensão de ambos, mas sobretudo a autonomia da boa administração.

A maioria da doutrina⁴⁹ do Direito Administrativo, em vez de uma clara autonomia do princípio da boa administração face ao princípio da proporcionalidade, destaca uma clara proximidade (confusão) do princípio da boa administração com o princípio da proporcionalidade e até uma absorção da boa administração pela proporcionalidade.

Destarte, DIOGO FREITAS DO AMARAL⁵⁰ define o princípio da proporcionalidade do seguinte modo “*a Proporcionalidade é o princípio segundo o qual a limitação de bens ou interesses privados por actos dos poderes públicos deve ser adequada e*

⁴⁸ Com o desenvolvimento das formas contratuais na administração e com a passagem para uma administração de prestação, o princípio da legalidade financeira passa a ser entendido no sentido de que as despesas devem ser efetuadas em conformidade com o disposto na lei, Cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA, *Finanças Públicas e Contratos da Administração in AA/VV Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, vol. II, Almedina, 2005, p. 427.

⁴⁹ Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, *op. cit.*, pp.43-53; MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, pp 129-131.

⁵⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, abril, 2002, p.129

necessária aos fins concretos que tais actos prosseguem, bem como tolerável quando confrontada com aqueles fins”.

Da definição de proporcionalidade descortinam-se três dimensões fundamentais do princípio da proporcionalidade, designadamente, adequação, necessidade ou proibição do excesso e razoabilidade ou proporcionalidade em sentido *strito*. Destas dimensões decorre que o sentido da proporcionalidade é de que todas as decisões administrativas não podem lesar direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares, devendo, portanto, serem adequadas “aptas”, indispensáveis “menos lesivas” e razoáveis “benefícios superiores aos meios utilizados”⁵¹.

Assim, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, uma manifestação do princípio da Estado de Direito, constitui um limite interno da discricionariedade administrativa, que implica não estar a Administração obrigada apenas a prosseguir o interesse público, a alcançar os fins visado pelo legislador, mas a consegui-lo pelo meio que represente um menor sacrifício para as posições jurídicas dos particulares, de modo que a decisão administrativa deve ser *adequada, necessária e proporcional*⁵².

Do exposto decorre que a autonomia do princípio da boa administração face ao princípio da proporcionalidade, não é inútil, redundante, nem tão pouco a proximidade entre ambos, contribua para degradar a força normativa do princípio da proporcionalidade.

A autonomia entre os referidos princípios não inútil, porque o princípio da proporcionalidade, enquanto, manifestação do princípio da legalidade, confere uma margem de escolha (discricionariedade) aos órgãos da administração, mas abarca e apela pela adequação (entre meios e fins), enquanto vinculação a observar em toda a atuação administrativa e não apenas na atuação restritiva de posições dos particulares.

A margem de decisão administrativa (discricionariedade) consiste num espaço de liberdade da atuação administrativa, por isso, uma manifestação da proporcionalidade e limitada pelo bloco da legalidade, apresenta-se como um conceito de contornos

⁵¹Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op., cit.*, pp.214-215

⁵²Cfr. MÁRIO ESTES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/J.PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo, Comentado*, 2.^a ed, Almedina, 2010, pp.103-104.

múltiplos, pois a liberdade de escolha deve sempre ser coincidente com o interesse público prosseguido quer quanto ao conteúdo, a forma e ao objeto, implicando, portanto, uma parcial autodeterminação administrativa.

A margem de livre decisão manifestada quer pela discricionariedade, como pela margem de livre apreciação, com fundamentos e consequências idênticas, é fundamental, sendo ela mais ampla ou não, que não colida com o princípio da boa administração, principalmente ao sacrifício que se quer menor aos recursos financeiros, porquanto estes recursos devem ser vistos como parâmetros que a administração deve respeitar.

Deste modo, a base jurídica da discricionariedade é a lei, de modo que o princípio da legalidade, na dimensão de precedência ou prevalência da lei deve estabelecer aquilo que a Administração pode fazer, não apenas o que não deve fazer.

Aliás, esta clara definição é que permite distinguir a atuação da administração pública da particular, na medida em que na primeira só se pode fazer o que a lei permitir, enquanto na segunda só não se pode fazer o que a lei proibir. Assim, nas situações em que o legislador decida conceber à Administração alguma margem de discricionariedade, se mostra necessário uma norma habilitante, que permita aferir o fundamento e limites desses poderes.

Ora, desta margem de livre decisão concedida a administração resulta uma consequência fundamental, no seu âmbito, não existe controlo jurisdicional. Tal significa que os atos administrativos praticados ao abrigo da margem de livre decisão não possam ser objeto de controlo jurisdicional, na medida dessa liberdade, devendo o controlo resumir-se à verificação do respeito administrativo pelas vinculações normativas e pelos limites internos da margem de livre decisão.

Disto decorre que a esfera de legalidade está sujeita a controlo jurisdicional ao passo que a esfera de mérito não está sujeita a controlo jurisdicional, porquanto o mérito engloba a apreciação da oportunidade e da conveniência da decisão administrativa para a prossecução do interesse público da melhor ou pior forma, mas em qualquer uma delas não é ilegal.

As dificuldades de destrinçar o princípio da proporcionalidade e da boa administração, no que se refere a discricionariedade e a vinculação, se colocam quando a norma habilitante não se mostre suficientemente clara, concedendo a possibilidade de

escolha ou decisão, sem uma clara definição do fim visado, o que ocorre, não sendo raras as vezes⁵³.

Num outro prisma, o princípio da boa administração, tem particular importância para a possibilidade de aferição do mérito dos atos discricionários, uma vez que este princípio exige que a Administração se pautar por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, sendo, por isso, eco do princípio da prossecução do interesse público.

Deste modo, aos Tribunais de Contas não compete uma outra decisão de mérito sobre o mérito da decisão administrativa, substituindo-se à Administração na escolha de uma qualquer medida que considere mais económica, eficaz e eficiente, para salvaguardar o princípio da boa administração, porque se assim for, não podemos deixar de considerar ilegal, por violação do princípio da legalidade.

O princípio da boa administração, este também abarca e apela pela adequação, mas diferente do princípio da proporcionalidade, a adequação da boa administração está intimamente ligada aos meios utilizados pela Administração Pública para atingir o fim (prossecução do interesse público) a que esta obrigada, atribuindo-se deste modo uma superposição reveladora a eficiência, na tríade corresponde a eficácia⁵⁴, no sentido de medir e limitar o sacrifício aos recursos públicos.

Sublinha-se, que a eficiência da boa administração, enquanto parâmetro de controlo da administração, para funcionar não pressupõe que sejam lesadas posições jurídicas alheias, como ocorre no princípio da proporcionalidade na sua vertente da proibição do excesso, que limita o sacrifício que se pode exigir aos particulares. A eficiência avalia o sacrifício que se pode impor aos recursos (financeiros) públicos, tendo em conta a bússola orientadora da administração pública (a prossecução do interesse público).

Destarte, a proximidade entre os princípios em referência é tão clara no controlo da atividade administrativa discricionária, de modo que o padrão da eficiência da boa administração fica geralmente confundido com o segundo teste da proporcionalidade: o

⁵³ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op., cit.*, p.180, referindo-se a discricionariedade, sublinham que a discricionariedade consiste numa liberdade conferida por lei à administração para que a escolha entre várias alternativas de atuação juridicamente admissíveis. Tal liberdade pode dizer respeito à escolha entre agir ou não agir (discricionariedade de ação), à escolha entre duas ou mais atuações alternativas predefinidas na lei (discricionariedade de escolha) ou à criação da atuação alternativa concreta dentro dos limites jurídicos aplicáveis (discricionariedade criativa).

⁵⁴ Neste sentido, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op., cit.*, p.329.

exame da necessidade, que reclama a adoção da medida menos onerosa para os direitos ou interesses afetados.

Referindo-se à confusão entre o padrão da eficiência da boa administração e o teste da necessidade da proporcionalidade, PAULO OTERO de forma explícita defende que a avaliação da eficiência e da economicidade da boa administração nas condutas administrativas passa pelo crivo da proporcionalidade⁵⁵.

Sem afastar esta doutrina, existe ainda doutrina que, explícita ou implicitamente, defende a autonomia substancial do princípio da boa administração face à proporcionalidade, para o nosso estudo, centramo-nos na tese de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, sem, no entanto, a mesma esgotar todas as contribuições doutrinárias vigentes.

Parafraseando o autor *“o parâmetro de controlo da eficiência pode reconduzir-se a um conceito amplo de proporcionalidade, até porque no limite, se se partisse de todos os outros princípios e se fizesse uma regressão conceptual, todos os princípios acabariam agrupados na respetiva fonte que é a ideia de justiça”*.

Acrescenta o autor referindo que *“na eficiência se tenha encontrado uma dimensão específica da ideia geral de proporcionalidade e justiça. A eficiência apela imediatamente para um quadro onde aquilo que está em causa é uma justificação da razoabilidade da afetação de fundos públicos a certo fim e uma ideia de gestão prudente e diligente dos interesses alheios”*.

Deste modo, ainda que exista uma grande proximidade entre a eficiência e a proporcionalidade (sobreposição esta que existe de fato entre todos e quaisquer princípios) e que possa afirmar que *“na eficiência, se tenha encontrado uma dimensão específica da ideia geral de proporcionalidade e justiça”*, *é possível ainda delimitar uma zona aplicativa autónoma para a eficiência tendo em conta a sua própria racionalidade”*.

Para o autor, a eficiência é um padrão especialmente dedicado à avaliação da razoabilidade de gestão de recursos públicos, tendo *“especial incidência nas questões que se prendem com a prossecução do interesse público pela via contratual ou através da colaboração com os particulares”*, âmbito de aplicação este que é, em princípio,

⁵⁵ PAULO OTERO, *op., cit.*, pp.272-274

alheio à lógica do princípio da proporcionalidade, que, especialmente na sua vertente da proibição do excesso, cuida do sacrifício imposto a uma posição subjetiva, mas não do sacrifício colocado nos recursos financeiros públicos.⁵⁶

Refere o autor, ainda, que, mesmo que seja correto salientar a consagração (limitada) dogmática do princípio da proporcionalidade à questão dos sacrifícios das posições subjetivas é, a nosso ver, ainda simplificadora na delimitação da autonomia do princípio da boa administração, em virtude de ele ter uma especial pertinência no problema de gestão pública e utilização dos recursos públicos.

É o Tribunal de Contas que, partindo da sua competência de fiscalização da boa gestão financeira, deve recorrer ao princípio da boa administração como padrão de controlo das atividades públicas, pelo que não podemos exaurir nesta área a aplicação do princípio da boa administração, sob pena de restringir, indevidamente, a essência fundamental deste princípio a um mero limite de sacrifício, que acaba por aproximar contraditoriamente ao princípio da proporcionalidade.

Conclui o autor que pelas mesmas razões que *“também não custa reconhecer que é possível uma tendencial transposição da “metodologia aplicativa” da proporcionalidade para o campo da eficiência”*⁵⁷.

Ademais, entendemos, que para eliminar esta confusão entre o princípio da boa administração e o princípio da proporcionalidade é necessário que o princípio da boa administração seja compreendido como uma injunção com conteúdo positivo, e não como um outro “limite de limite” paralelo ao princípio da proporcionalidade.

Com isto, ajuizamos que se consiga melhor asseverar a autonomia do princípio da boa administração face ao princípio da proporcionalidade, que tem uma relevância prática não despicienda.

Contudo, resta acrescentar que esta autonomia do princípio da boa administração não significa um total afastamento ao princípio da proporcionalidade. Porquanto, o teste da adequação será comum ao princípio da boa administração e ao princípio da proporcionalidade, uma vez que, a eficiência, harmonizada à realidade jurídica, representa uma otimização dos recursos financeiros públicos e dos resultados sempre

⁵⁶MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), Vol.I, 5.ª ed. AAFDL, 2020, pp.332.)

⁵⁷Idem.

dentro do fim legal.

O princípio da proporcionalidade⁵⁸ impõe que a administração pública realize o interesse público com a menor lesão ou perturbação de interesses privados que se lhe contraponham. A decisão administrativa deve constituir condição indispensável da realização do interesse público, contando que a medida administrativa seja adequada à realização do interesse público e a administração prossiga o interesse público na base de uma justa ponderação entre custo e benefício, ou seja, adotando de entre medidas necessárias e adequadas para atingir o fim em vista, aquela que implique menor sacrifício ao interesse privado conflituante.

A eficiência que se exige na boa administração limita o sacrifício que se pode exigir aos recursos públicos, abarcando o teste da adequação a toda atividade administrativa e a sua expressa manutenção no quadro da proporcionalidade, sem, no entanto, esvaziar o âmbito da eficiência⁵⁹.

A menção à eficiência tem âmbitos específicos de atuação de modo que a avaliação que é feita tem repercussão, especialmente, adentro do próprio setor público, tem especial incidência nas questões que se prendem com a prossecução do interesse público pela via contratual ou através da colaboração com os particulares.

Assim, do ponto de vista dos mecanismos de controlo externo da atividade administrativa controlar a razoabilidade administrativa da afetação dos fundos públicos apela ao respeito pelo princípio da eficiência como o padrão para essa atividade de controlo.

3- O Princípio da Boa Administração na atividade do Tribunal de Contas de Angola

3.1- O Tribunal de Contas no quadro da separação de poderes

A posição do TC no quadro da separação de poderes que o n.º 1 do art.º 105.º CRA

⁵⁸ Cfr. PAULO OTERO, *op.*, cit., pp.174-181

⁵⁹As questões que a eficiência pode (ou quer) resolver parecem simplesmente ser outras, e ter uma unidade entre si, face às questões que os demais princípios pretendem resolver. Quando se pretende recorrer ao princípio da eficiência como parâmetro de controlo, o que se quer saber são coisas da seguinte natureza: uma entidade que há apenas três anos adquiriu uma nova sede, pode agora querer construir um novo edifício para essa função (apesar de não ter havido, entretanto qualquer modificação nas suas competências e quadro de pessoal, Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op.*, cit., p. 330.

consagra⁶⁰ por diferentes órgãos de soberania, caracteriza o TC como um tribunal⁶¹, ou seja, uma *entidade suprema de fiscalização* com reflexos imediatos em dois pontos.

No primeiro, tem que ver com a garantia jurídico-constitucional da sua independência perante as entidades que fiscaliza art.º 175.º da CRA; num segundo, na exigência de observância de condicionalismos e de limites aos seus poderes de intervenção sobre a atividade e os atos de outros poderes.

O princípio da separação e interdependência de poderes funciona quanto às competências do TC,⁶² simultaneamente, como *princípio de proteção e como princípio de limitação*⁶³.

Deste modo, o TC é constitucionalmente um tribunal nos termos do art.º 182.º da CRA, enquadrando-se, por isso, num plano jurídico-constitucional e integra o poder judicial, de modo que lhe confere legitimidade e plenos poderes de sindicar o princípio da boa administração.

Por conseguinte, a separação de poderes refere-se à divisão das responsabilidades governamentais em ramos distintos para limitar qualquer ramo do exercício das funções fundamentais de outro, sendo o objetivo impedir a concentração de poder e providenciar controlos e equilíbrios⁶⁴.

⁶⁰A distribuição de funções entre os órgãos de soberania advém do princípio da separação de poderes e da conceção de Montesquieu que defendia que os poderes do Estado deviam estar distribuídos entre vários que, simultaneamente, se deviam controlar entre si. Na atualidade a ideia de controlo, fiscalização e cooperação recíproca entre os vários órgãos do poder tornou-se no centro da gravidade da doutrina da separação de poderes. Cfr. RAÚL ARAÚJO/ELISA R. NUNES/MARCY LOPES, *op.cit.*, p.179.

⁶¹Os tribunais são órgãos de soberania idênticos aos que exercem o poder político (Presidente da República e Assembleia Nacional). Eles possuem elementos caracterizadores muito específicos, pela sua sujeição à lei, que se consubstancia na sua função jurisdicional, na independência dos juízes e no princípio do monopólio judicial pelos tribunais e ainda na defesa “*dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, (para), reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados*”, Cfr. RAÚL ARAÚJO/ELISA R. NUNES/MARCY LOPES, *op. cit.*, pp.180-181, No mesmo sentido, JONATAS E.M.MACHADO/PAULO NOGUEIRA/ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, Petrony, 2017, pp. 242-246.

⁶²O Tribunal de Contas é legalmente competente para apreciar previamente a legalidade de atos ou de contratos, não apenas no que respeita a respetiva legalidade financeira, associada à regularidade e a adequada cabimentação orçamental, mas a legalidade material e formal de atos e contratos, que são indiscutivelmente, atos administrativos, Cfr. TIAGO DUARTE, “Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva?: Yes, We Can” in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 71, CEJUR, 2008, pp. 31-37. No mesmo sentido, RUI MEDEIROS, “A fiscalização da contratação pública pelo Tribunal de Contas- alguns aspetos”, in *Revista de Direito Administrativo n.º 10, AAFDL, 2020*, pp.5

⁶³PEDRO COSTA GONÇALVES, “O Tribunal de Contas e o princípio da separação de poderes”, in *Revista de Direito Administrativo*, número especial// Julho 2021/O Tribunal de Contas (coordenação Pedro Sanchez/Marco Caldeira, AAFDL, pp.55-61

⁶⁴O princípio da separação de afastou-se da conceção clássica que visava assegurar a separação orgânica-pessoal das funções, tendo-se transformado numa teoria das funções estaduais, correspondendo a cada

Sem prejuízo do exposto, não obstante a separação de poderes ser fundamental para o funcionamento do Estado democrático e de Direito, nenhum sistema democrático existe com uma separação absoluta de poderes ou uma absoluta falta de separação de poderes.

Os poderes e responsabilidades governamentais sobrepõem-se intencionalmente, são complexos e interligados para serem perfeitamente compartimentados.

A separação de poderes limita a possibilidade de excessos arbitrários por parte dos órgãos de soberania, uma vez que o bom funcionamento dos três poderes é necessário para fazer, executar e administrar as leis.

O argumento desenvolvido por MONTESQUIEU de que a liberdade é mais efetivamente salvaguardada pela separação de poderes foi inspirado na constituição inglesa, embora a sua interpretação das realidades políticas inglesas tenha sido contestada⁶⁵.

Os sistemas constitucionais modernos mostram uma grande variedade de arranjos dos processos legislativo, executivo e judiciário e a doutrina, conseqüentemente, perdeu muito de sua rigidez e pureza dogmática.

Dentro do quadro da separação de poderes, ainda no âmbito do poder judiciário é comum alguma doutrina reiteradas vezes proceder a uma comparação entre os Tribunais Administrativos e o TC por força da norma do art.º 176.º da CRA.

Deste modo, convém deixar claro que no ordenamento jurídico angolano à semelhança de outros ordenamentos existem uma grande diferença entre estes Tribunais de modo que os Tribunais Administrativos são órgãos de soberania, a quem compete o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, enquanto tribunais ordinários da justiça administrativa, pelo que se conclui que os tribunais administrativos são encabeçados por um Tribunal superior.

Num sentido diametralmente oposto, o TC é um Tribunal, supremo, com estatuto jurídico-constitucional de independência, pessoal e material, de prosseguir a importante função de controlo financeiro que lhe esta constitucionalmente atribuída.

poder uma função estadual materialmente definida. Cfr. RAÚL ARAÚJO/ELISA R. NUNES/MARCY LOPES, op. cit., p.179.

⁶⁵ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, 2ª ed., Coimbra, 2012, pp.49-60.

A Constituição ao elevar o Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização, afasta qualquer sugestão no sentido de ele se configurar como autoridade administrativa, devendo sim, ser entendido como fazendo parte do poder judicial, diretamente instituído e garantido pela constituição como órgão constitucional judicial, com estatuto jurídico-constitucional semelhante ao dos outros tribunais.

Do exposto resulta, desde logo, um traço diferenciador entre estes dois tribunais, por um lado a competência do TC incide sobre matéria financeira, isto é, legalidade das despesas e receitas públicas. Em contraposição, os Tribunais Administrativos, a sua competência incide sobre relações jurídicas administrativas.

Ora, não obstante este traço diferenciador convém, no entanto, referir, ficando assim suficientemente claro, que no exercício das competências financeiras do Tribunal de Contas o mesmo não deixa de ver questões relativas à legalidade administrativas, contudo, não compete a este órgão, por exemplo declarar a nulidade de um contrato, mas apenas a recusa do visto, fundada na ilegalidade administrativa procedimental.

3.2- Quadro jurídico-legal e competências do Tribunal de Contas

O TC emerge como parte integrante do sistema jurisdicional angolano, encontrando-se previsto no art.º 176.º, n.º 1 da CRA, que refere que “*Os Tribunais superiores da República de Angola são o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar*” e ainda, de forma expressa o n.º 1 do art.º 182.º estabelece que “*O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição*”.

Enquanto Tribunal que é, o TC ocupa-se da função jurisdicional, em especial, a de fiscalizar a legalidade das finanças públicas e julgando as contas que a lei sujeitar à sua jurisdição.

O objetivo da sua existência é, assim, de proceder a fiscalização das contas públicas, para que exista um equilíbrio e ainda um controlo da legalidade (administrativa e financeira) na utilização dos dinheiros públicos, permitindo uma utilização racional de fundos públicos pelos órgãos que fazem o seu uso, independentemente da sua natureza,

garantindo assim a sustentabilidade das finanças públicas, sem comprometer as gerações vindouras.

Ora, analisando o disposto no art.º 1.º da LOPTC, na versão presentemente em vigor, encontramos a concretização do disposto na CRA, que estabelece que o TC é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeite à sua jurisdição.

Quanto a jurisdição do TC, o n.º 2 do art.º 2 da LOPTC, com a nova redação que lhe dada pela LALOPTC, dispõe que estão sujeitos à sua jurisdição uma pluralidade de órgãos de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, da regularidade e da correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos.

Entretanto, tal previsão legal não prejudica os poderes do TC em matéria de fiscalização sobre a utilização de dinheiros públicos por outras entidades para além das que ali são enumeradas.

No que respeita à sua atuação e margem de conformação, o n.º 1 do art.º 3.º da LOPTC nos elucida que o Tribunal de Contas é independente e os seus juízes, no exercício das suas funções, gozam dos direitos e das garantias dos demais Magistrados Judiciais, previstos na CRA e nos estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público.

Ora, como é fácil de concluir, esta previsão legal é essencial para a concretização prática do analisado princípio da separação de poderes preconizado por MONTESQUIEU.

No que concerne à sua composição, o TC é composto por 13 Juízes Conselheiros, incluindo o Presidente e o Vice-Presidente (art.º 4.º da LALOPTC).

Em termos de competência, o art.º 6.º da LOPTC dispõe que compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas do Estado e demais entidades previstas no art.º 2.º.

3.3.- Fiscalização preventiva

Das competências do TC, ressalta a fiscalização preventiva (art.º 8.º, n.º 1 LOPTC), sobre a qual centraremos a nossa abordagem na presente dissertação.

Do preceito normativo supra resulta que a fiscalização preventiva tem por fim verificar se os atos e os contratos a ela sujeitos se encontram em conformidade às leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental.

Por seu turno, o n.º 2 do mesmo artigo dispõe que a fiscalização preventiva é exercida através do visto, da sua recusa ou da declaração de conformidade.

No que respeita a sujeição à fiscalização preventiva, o n.º 3 do art.º 8.º da LOPTC, refere de forma taxativa os atos e contratos que devem ser submetidos ao TC, considerando-se visados 30 dias após a sua entrada no TC, salvo se tiverem sido solicitados elementos em falta ou adicionais, caso em que se suspende a contagem do prazo (n.º 5 do art.º 8.º da LOPTC).

Os atos e os contratos sujeitos à fiscalização preventiva do TC são juridicamente ineficazes até que obtenham o respetivo visto, após o que a sua execução pode ser iniciada (n.º 6 do art.º 8.º, LOPTC).

Por seu turno, verifica-se que são fundamento de recusa de visto a nulidade dos atos e contratos, a assunção de encargos sem cabimento em verba orçamental ou em violação de normas financeiras, bem como a ilegalidade da qual possa resultar uma alteração do respetivo resultado financeiro (art.º 8.º, n.º 7 LOPTC).

Os fundamentos de recusa de visto, por sua vez, encontram-se concretizados no art.º 63.º, n.º 1 LOPTC,

A fiscalização preventiva conforme quadro legal apresentado surgiu como uma exigência social e vem-se afirmando na realidade angolana, correspondendo a um acabamento dado ao sistema de defesa, vigilância e economia das receitas e despesas do Estado. A sua complementaridade é lógica e essencial integrando a compreensão jurídica do mandato e na ordem de direitos e deveres entre os que conferem poderes financeiros e os que administram recursos públicos.

Em termos doutrinários o controlo preventivo do TC tende a evitar males maiores e compreende logicamente o exercício de faculdades amplas de estudo, de técnica administrativa, de censura e defesa do património público⁶⁶ e da boa administração na utilização de recursos do cidadão contribuinte.

⁶⁶A. ÁGUEDO DE OLIVEIRA, *A Fiscalização financeira preventiva do direito português*, Bertrand, 1959, p.13

Deste modo compreende-se que o grande valor do controlo preventivo da boa administração não está no conjunto de normas e comandos que impedem ou castigam o gestor que faz um uso imprudente e irracional dos dinheiros públicos, mas sim nos erros, nas derrapagens financeiras ou endividamento desnecessário que não foram feitos e que se não fosse preventivamente controlado teriam sido cometidos e comprometido não só os atuais contribuintes como os futuros.

Assim, o visto é um meio de revisão crítica de atos e contratos de expressão financeira geradores de despesas, por isso eficaz para sanar encargos indevidos ou para suprir deficiências.

De resto, os poderes de controlo financeiro e jurisdicional do TC consagrados no n.º 1 do artigo 182.º da CRA e dos artigos 6.º, 8.º, e 9.º, todos da LOPTC, com a nova redação introduzida pela LALOPTC, integram nos termos constitucional e legal a avaliação da legalidade⁶⁷ financeira. Este controlo, próprio das democracias, é exercido em respeito ao princípio da separação de poderes, devendo a lei regular o seu exercício em conformidade com o seu conteúdo essencial.

O controlo efetuado pelo Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização preventiva, tendo conforto legal, justifica-se cada vez mais devido à necessidade da “*avaliação da racionalidade económica na gestão do sector público* (incluindo o sector público empresarial)” em obediência ao princípio da boa administração.

Deste modo, os órgãos da administração pública são forçados a deixar de fazer uma gestão perniciosa para passar a fazer uma gestão guiada por critérios técnicos e pautada com uma determinada orientação estratégica.

Assim, nasce a necessidade generalizada de uma gestão substancial ou de mérito, com vista ao cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia, uma vez que a complexidade e a tecnicidade da atividade financeira pública, e a correspondente necessidade de prosperar as prestações do sector público, não se coadunam com a gestão financeira por via de padrões meramente formais.

Aliás, este entendimento já se encontra preconizado nas recomendações emitidas pela INTOSAI, a qual tem vindo a sugerir que o controlo financeiro incida tanto sobre a

⁶⁷Neste sentido, JOSÉ CARLOS VIEIRA ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição, Coimbra, 2017, p.54, sustenta que a discricionariedade não é livre e se exerce sempre para alcançar o fim legalmente estabelecido. Assim, o exercício de poderes discricionários é vinculado, pelo menos, à finalidade legal.

regularidade e legalidade das operações financeiras como sobre a sua economia, eficiência e eficácia, com o intuito de controlar o cumprimento de regras e procedimentos e avaliar a realização de objetivos e resultados, defendendo que não é suficiente a apreciação da mera legalidade das receitas e despesas, devendo a apreciação abranger a análise da qualidade da gestão, daí que sugere uma maior atenção aos três princípios fundamentais da gestão pública, nomeadamente, o da transparência, o da responsabilidade (*accountability*) e o do controlo público, que devem estar subjacentes à boa governação e à salvaguarda dos ativos públicos.

Neste sentido, justifica-se o controlo do Tribunal de Contas, de modo a evitar que os órgãos da administração pública fujam ao cumprimento de procedimentos essenciais aos valores democráticos, dificultando o controlo público e prejudicando a transparência e a prestação de contas.

Torna-se, assim, imperioso o reforço da avaliação da eficiência dos sistemas, da performance e dos resultados e o controlo da qualidade dos serviços prestados, com vista a alcançar os objetivos de eficiência e rentabilização dos recursos públicos, de per si diminutos.

Conclui-se, portanto, que o essencial da fiscalização preventiva da boa administração, concretizada com a concessão ou recusa do visto, encontra-se no seu duplo exame de verificação e apreciação jurídica dos atos e contratos quanto a legalidade genérica e a legalidade financeira⁶⁸, abarcando igualmente, a intervenção relativa ao interesse público dos atos e contratos, contando que nesta última verifica-se a conformidade com o direito orçamental, abrangendo as leis financeiras, as da Contabilidade Pública e o Orçamento pelas quais se pode aferir se o encargo resultante do ato ou do contrato possui cabimentação em verba orçamental ou financiamento interno ou externo legalmente aplicável e cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia de modo a garantir qualidade da gestão da coisa pública, salvaguardando, a transparência, a responsabilidade (*accountability*) e o *Value of Money*, que devem estar subjacentes à boa governação e à salvaguarda dos ativos públicos.

Ademais, a intervenção do Tribunal de Contas relativa ao interesse público dos atos e contratos dos órgãos da administração pública no âmbito da fiscalização preventiva

⁶⁸ Cfr. A. ÁGUEDO DE OLIVEIRA, *op.,cit.*,p.48.

deve necessariamente ser diferente do controle de legalidade objetiva restrita que incide na verificação do ato e do contrato aos dizeres da lei, enquanto controle formal e vinculado ao princípio da legalidade que nem sempre garante o interesse público e verificar a conformação ou não da atuação da Administração com base na conveniência, na oportunidade e na economicidade, devendo, por isso, abarcar de modo conjunto outros princípios, designadamente, o da boa administração, da proporcionalidade e o do respeito pelo património público (controle de gestão e de eficiência).

Adita-se a este argumento o facto de nos dias de hoje o legislador ser mais exigente no domínio da realização das despesas públicas, consagrando normas que, impondo a observância de critérios de racionalidade e eficiência, confere relevância jurídica a parâmetros de conteúdo não jurídico para os quais as normas remetem.

A intervenção do Tribunal de Contas deve, por isso, incidir sobre a legalidade substancial das decisões, que abarca a formulação de juízos técnicos necessários para verificar a conformidade das atuações administrativas com os parâmetros de conteúdo não jurídico para os quais as normas remetem. É atribuída à fiscalização prévia uma função de controlo jurídico e contabilístico⁶⁹.

Para tanto, este controle efetuado pelo Tribunal de Contas deve ser feito no âmbito de um poder discricionário, de modo que lhe permite relevar eventuais ilegalidades sem dela retirar consequências. Este poder discricionário exercido pelo Tribunal de Contas só se compreende porque no âmbito da fiscalização prévia, a aplicação não é um fim em si mesmo, mas é um instrumento dirigido à prossecução de um outro fim (o interesse público).

Do ponto de vista teleológico, a fiscalização prévia tem por escopo a prossecução do interesse público de natureza administrativa, do correto exercício das funções que envolvem a realização da despesa pública e não a aplicação da lei em si mesma.

⁶⁹MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Sobre os Poderes do Tribunal de Contas”, in *Revista de Direito Administrativo*, número especial// Julho 2021/O Tribunal de Contas (coordenação Pedro Sanchez/Marco Caldeira, AAFDL, pp.45-53.

3.4- Parâmetro do controlo da boa administração pelo Tribunal de Contas e sindicabilidade judicial.

3.4.1- Enquadramento

Não obstante não existir unanimidade quanto à possibilidade de sindicabilidade judicial do princípio da boa administração, somos de opinião que o mesmo não viola, de forma alguma, o princípio da separação de poderes, cujo conteúdo e alcance analisámos atrás.

Em termos doutrinários, encontramos como partidários de uma resposta afirmativa os autores MIGUEL ASSIS RAIMUNDO⁷⁰ e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA⁷¹.

Em sentido oposto, destacam-se os autores DIOGO FREITAS DO AMARAL⁷² e JOÃO CAUPERS⁷³.

Para FREITAS DO AMARAL, *“a boa administração é um dever jurídico, mas é um dever jurídico que não integra o espaço de justiciabilidade, em virtude de não comportar uma proteção jurisdicional, pelo menos de modo claro”*⁷⁴.

De acordo com esta visão, considera-se ser inviável o controlo judicial do princípio da boa administração, sendo um dever jurídico imperfeito por não resultar na garantia de direitos subjetivos, nem comportar uma sanção jurídica.

Em sentido diametralmente oposto, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO afirma que *“o tribunal que for julgar um ato administrativo de resolução do contrato por incumprimento não pode invocar a circunstância de não dominar regras técnicas ou de arte de construção civil para se recusar a decidir. Na aplicação do princípio da eficiência, o critério jurídico-normativo existe, é inequívoco, trata-se de um dado objetivo, conseguir uma “repartição ponderada” dos meios, de modo a conseguir maximizar as vantagens. O modo de aplicar esse critério jurídico é que precisa do contributo de outros saberes, acrescenta-se, o das ciências económicas e outros”*⁷⁵, pelo que o controlo judicial deve atuar no âmbito do controlo do princípio da boa

⁷⁰ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, op., cit., pp.332-334.

⁷¹ Cfr. MÁRIO AROSO ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares.*, Almedina, 2012, p. 47.

⁷² Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.^a ed, Almedina, 2016, p. 36.

⁷³ Cfr. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora, 2007, pp.451.

⁷⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, op. cit., p. 36.

⁷⁵ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, op., cit., pp. 281 a 289.

administração.

Em nossa opinião, não existem dúvidas, o princípio da boa administração tem previsão legal e, neste sentido, encontra-se sujeito ao controlo dos tribunais, mormente do TC. Uma coisa é margem discricionária, outra coisa é o cumprimento da legalidade (administrativa e financeira). E o princípio da boa administração tem, necessariamente, de estar sujeito ao cumprimento da legalidade.

Por conseguinte, deve existir sindicabilidade judicial do princípio da boa administração. A referência à legalidade, que define os parâmetros do controlo externo exercido pelo TC, não delimita com exclusividade os critérios de fiscalização da despesa, e por outro lado, ela absorve os conceitos e critérios indeterminados⁷⁶ que, por força da lei vinculam ou disciplinam as próprias despesas, seja nos termos da lei ordinária que aprova o OGE, seja nos termos da CRA (art.º 198.º).

Assim, a complexidade da fiscalização preventiva do TC leva a que este órgão exerce a fiscalização preventiva enquanto parâmetro de sindicabilidade da boa administração numa perspetiva técnico-jurídica e económico-social, quer através da apreciação da sua economia, eficácia e eficiência («*value for money*»)⁷⁷: Utilidade social obtida por cada unidade monetária da despesa, quer através da apreciação da coerência e efetividade das políticas públicas.

Da extensa complexidade da fiscalização preventiva do TC ao princípio da boa administração, resulta, inequivocamente, que esta não é apenas uma intervenção relativa à legalidade formal dos atos/contratos, abarcando também uma intervenção relativa ao interesse público dos atos e dos contratos baseados em critérios técnicos que garantem a eficiência da gestão financeira dos gastos públicos.

Disto decorre que o TC não se limitando a mera análise da legalidade do gasto público, restrita à legalidade destes gastos, deve em a análise de mérito aferir se os resultados serão obtidos e prosseguiram o interesse público legalmente definido. Assim, o TC deve proceder a análise do *Value of Money* dos gastos dos gestores públicos, de modo que estes gestores sejam penalizados por má gestão dos recursos públicos caso o interesse público não tenha prevalecido frente ao interesse particular.

⁷⁶ANTÓNIO L.DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª edição, Almedina, 2012, p.460.

⁷⁷ANTÓNIO L.DE SOUSA FRANCO, *op., cit.*, p.467.

3.4.2- Análise crítica sobre a Jurisprudência do Tribunal de Contas (Português e Angolano) sobre o princípio da boa administração.

O princípio da boa administração tem sido cada vez mais difundido a nível da Ciência do Direito Administrativo e das finanças públicas, de modo que é compreensível que a nível dos Tribunais de Contas (Português e Angolano), enquanto órgãos de controlo das finanças públicas, a sua jurisprudência dedica alguma atenção quanto à sua fiscalização ao mérito/interesse público dos atos e dos contratos baseados em critérios técnicos que garantem a eficiência, a eficácia e a economicidade da gestão financeira dos gastos públicos.

Assim, neste ponto nos dedicaremos à análise crítica, de alguma jurisprudência dos Tribunais de Contas Português e Angola em que o princípio da boa administração tenha sido explícita ou implicitamente utilizado, procurando concluir se estas duas Cortes de Contas têm ou não efetuado a análise do referido princípio nas suas variadas dimensões.

Para a realização deste trabalho, foi selecionada casuisticamente alguma jurisprudência a fim de demonstrar os casos em que estas analisaram o princípio da boa administração, como forma de garantir o interesse público, tendo sempre em linha de conta a escassez de recursos financeiros e necessidade da sua utilização de modo racional atento aos princípios do *accountability*⁷⁸.) e o *Value of Money*.

Embora o princípio da boa administração seja já uma realidade da democracia portuguesa e angolana a que no âmbito da separação de poderes legítima do TdC no exercício das suas competências a análise do referido princípio, a verdade é que não se vislumbra de modo explícito uma jurisprudência sequer em que estes Tribunais tenham feito a análise do referido princípio, optando por uma análise implícita, daí que ainda assim a jurisprudência se restrinja a análise da legalidade.

Tomando como ponto de partida a jurisprudência do Tribunal de Contas de Portugal, procederemos num primeiro momento à análise do Acórdão n.º 3/2017, de 4.Abr-1ªS/SS, em que o Tribunal de Contas, recusou o visto ao contrato de prestação de

⁷⁸ É na contratação pública que reside a principal fonte de enriquecimento ilícito que priva os cidadãos dos bens que legalmente lhe foram afetados, cfr. JULIAO ANTÓNIO, “A Fiscalização Prévia como Instrumento de Combate à Corrupção”, in *Intervenções do Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas*, 1.ª edição, WhereAngola Book Publisher, 2013, pp.190-195.

serviços para elaboração de projeto do «Núcleo Museológico: Cais da Língua e das Migrações», celebrado, em 22 de dezembro de 2016, entre o município de Matosinhos e a sociedade “Souto Moura-Arquitetos, SA” no valor de € 412.992,00, acrescido de IVA, por a adjudicação por ajuste direto não ser legalmente possível, ancorando para tanto a sua decisão no fundamento de que a realização de procedimentos concorrenciais protege, não só o interesse de potenciais concorrentes no acesso aos mercados públicos, mas também o interesse financeiro de escolha das propostas que melhor e mais económica e eficientemente se ajustam às necessidades públicas, dessa forma acautelando a adequada utilização da despesa pública.

A não observância de procedimentos que acautelem a concorrência implica, assim, a violação de normas financeiras, considerando como tais aquelas que visam proteger os interesses financeiros públicos, qualquer que seja o diploma legal em que se inserem.

Ora, a referida decisão do Tribunal de Contas não deixa de merecer crítica, porquanto, embora nos seus argumentos, nomeadamente, o de que o interesse financeiro de escolha das propostas que melhor e mais económica e eficientemente se ajustam às necessidades públicas, dessa forma acautelando a adequada utilização da despesa, não faça de forma expressa menção da aplicação do princípio da boa administração, tal não pode significar senão de modo preciso a aplicação do referido princípio na sua dimensão de eficiência, eficácia e economicidade na gestão da coisa pública e utilização racional dos dinheiros públicos em busca da satisfação das necessidade coletivas/interesse público.

Em segundo lugar, analisaremos o Acórdão nº 3/2014, de 28.01.2014, 1ª S/SS, respeitante a Reorganização da atividade empresarial local e participações locais do Município de Trancoso (adiante MT). O MT pretendia adquirir a totalidade do capital social da “PACETEG, AS”, que se concretizaria pela compra de 51% das ações detidas por parceiros privados, e aquisição gratuita das restantes ações (correspondentes a 49%) detidas pela “TEGEC – Trancoso Eventos, Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e de Lazer, EEM”. Futuramente a tais aquisições, o MT pretendia efetuar uma fusão por incorporação da TEGEC na PACETEG, alterando a designação desta última para “TRANCOSO EVENTOS, EM.”.

Mediante análise técnica, o TdC levando em apreciação a necessidade das empresas locais criadas ou a criar terem viabilidade económica e financeira e

racionalidade econômica, quer no modelo a criar numa perspectiva comparativa, quer na sua própria estrutura e enquadramento social decidiu recusar o visto prévio, tendo em vista, o fato de que a operação de reorganização do sector empresarial público de Trancoso assentaria em soluções não aceitáveis de natureza contabilística que não possibilitavam concluir que a nova estrutura empresarial seria financeira e economicamente sustentável e sustentada.

A par disso, a aquisição das participações sociais seria feita à empresa que esgotou o seu objeto social não sendo possível pela mesma afirmar-se que está demonstrada a viabilidade e sustentabilidade econômica e financeira.

Da análise do aludido Acórdão e de modo semelhante ao Acórdão anterior, embora a Corte de Contas Portuguesa em nenhum momento da prolatada decisão, se tenha referido expressamente ao princípio da boa administração, é claro e evidente o uso do referido princípio, pois tendo por base critérios técnicos contabilísticos procedeu à análise do *Value of Money*, assim é que recusou o visto prévio, pois não ficou comprovada a viabilidade financeira da operação de reorganização do sector empresarial público de Trancoso.

Entrando para abordagem da jurisprudência angolana, referimo-nos num primeiro momento, a **Resolução n.º 119/FP/2021**, em causa estava o “Contrato de Construção, Fornecimento, Montagem, Comissionamento e Colocação em Serviço da Linha de Transporte de Energia Elétrica à 220KV Gove-Matala e subestações associadas, na Província da Huíla”, celebrado entre a Empresa Rede Nacional de Transporte de Eletricidade, abreviadamente designada por RNT-EP e a Empresa Elecnor, S.A, a 25 de maio de 2021, no valor de USD 97 366 880, 90 (Noventa e Sete Milhões, Trezentos e Sessenta e Seis Mil, Oitocentos e Oitenta Dólares dos Estados Unidos da América e Noventa Cêntimos) submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas pelo Ministério da Energia e Águas, (MINEA), a 05 de Julho de 2021.

No presente caso, inexistindo cabimentação orçamental, não poderia existir uma gestão racional dos fundos públicos, motivo pelo qual o Tribunal de Contas entendeu que não existia fundamento para que fosse concedido o visto prévio⁷⁹, por isso, recusou o visto ao Contrato referido.

⁷⁹ Cfr. https://www.tcontas.ao/sessoes_e_jurisprudencia/primeira_camara (consultado a 16/04/2022).

Por último, analisado a **Resolução n.º 252 /FP/18**, em causa estava o “*Contrato de Concessão de Serviços Públicos de Inspeção, Fiscalização e Gestão Centralizada dos Processos Aduaneiros*”, submetido a fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, pela AGT (concedente), celebrado com a empresa FISCAPORTOS, Lda (concessionário), a ser executado pelo prazo de 10 (dez) anos.

Do estudo de viabilidade, verifica-se que o investimento inicial estimado era de USD 98.653.700,00 (Noventa e Oito Milhões, Seiscentos e Cinquenta e Três MII e Setecentos dólares), os custos operacionais do ano inicial de implementação do projecto era de USD 11.323.000,00 (Onze milhões, trezentos e vinte e três mil dólares), perfazendo um total de USD 109 976 700,00, totalmente financiado pelo concessionário e o seu reembolso acrescido dos benefícios num montante global de USD 253 490 300, 00 (Duzentos e cinquenta e três milhões, quatrocentos e noventa mil e trezentos dólares) que seria pelo pagamento das multas aplicadas ao longo da execução do contrato

Ora, no caso em apreço, uma vez mais, o TC recusou a concessão do visto ao contrato, pois se verificou que a AGT não cumpriu com os pressupostos definidos no art.º 6.º da Lei n.º 2/11, de 14 de Janeiro (Lei das parcerias público-privadas), nomeadamente, constar do Plano Geral das parcerias público-privadas o documento plurianual e multisectorial, que define a estratégia em matéria das PPP, clara enunciação dos objetivos da parceria com a definição dos resultados pretendidos, a configuração de um modelo de parcerias que apresente, para o parceiro público, vantagens e simultaneamente apresente para os parceiros privados, uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco em que incorrem, por último, o estudo técnico-financeiro de propostas de PPP, com um grau de detalhe compatível com a dimensão financeira do contrato.

Por outro lado, verifica-se do ponto 2.8 sobre o valor do contrato, que o mesmo constitui uma violação ao disposto na alínea d) do n.º1 do artigo 110.º da Lei n.º 9/16, de 16 de Junho-Lei dos Contratos Públicos (a data dos factos) o que implica a nulidade do contrato, na medida em que pelo menos o valor estimado do financiamento devia constar de forma clara nas cláusulas contratuais ou nos documentos anexos, consequentemente fundamento para recusa do visto nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º

63.º da LOPTC⁸⁰.

Ora, conforme se verifica pela análise das várias decisões apreciadas, os Tribunais de Contas de Portugal e Angola têm um papel extremamente importante no que respeita à análise da gestão da coisa pública.

Assim em sede de fiscalização prévia o controlo exercido por estes órgãos superiores de controlo, como acabamos de ver nas decisões objeto de estudo, teleologicamente⁸¹, está orientado para o controlo da despesa pública, pelo que, na ponderação entre o interesse público financeiro e outros interesses públicos, o interesse público financeiro sobrepõem-se, para salvaguardar o interesse público financeiro/a boa administração, assente na economicidade, eficácia e eficiência, que seria afetada por via de contratos que as condições legais e financeiras não estavam transparente e legalmente acauteladas, configurando uma má administração.

Contudo, as decisões ora analisadas de ambos os Tribunais, não deixam de merecer críticas, porquanto ficou patente nos argumentos que as sustentam uma flagrante análise de legalidade formal, afastando-se a apreciação objetiva do princípio da boa administração, na sua vertente de economicidade, eficácia e eficiência, com base em critérios técnicos, económicos e financeiros.

Os Tribunais de Contas de Portugal e Angola enquanto guardiões da boa administração, por via da contratação pública e das finanças públicas, não podem estribar-se do exercício das suas competências, permitindo um uso indevido das regras de contratação pública, quanto a formação de contratos e conseqüentemente para uso dos fundos públicos, estando suficientemente patente a subversão de princípios como *accountability e Value of Money*.

A consagração do princípio da boa administração no ordenamento jurídico português e angolano, abre uma ampla margem para estes tribunais materializarem aquilo a que a doutrina hoje chama de justiciabilidade dos deveres de boa administração, ou seja, a fiscalização das aplicações dos dinheiros públicos, tendo como instrumento não apenas as ciências jurídicas, mas igualmente as ciências exatas, sem qualquer pretensão de usurpação de poderes, contando que não se conclua que as “más decisões”, contrárias às regras de boa gestão, são decisões ilegais, porque só é legal a melhor

⁸⁰ Cfr. https://www.tcontas.ao/sessoes_e_jurisprudencia/primeira_camara (consultado a 20/04/2022).

⁸¹ RUI MEDEIROS, *op., cit.*, p.13

decisão administrativa, a decisão ótima.

Esta margem de atuação dos Tribunais de Contas por via do princípio da boa administração assente na visão contemporânea do princípio da separação de poderes que atribui funções típicas e atípicas a estes tribunais impõem que os mesmos agreguem às suas competências de origem outros atributos cada vez mais crescente de modo que os órgãos da administração prossigam o interesse público tendo em vista *o Value of Money*, mas tal não pressupõe reconfiguração destes tribunais para agentes políticos, mas pelo contrário.

A justiciabilidade da boa administração pelos Tribunais de Contas de Portugal e de Angola não pressupõe que estes se transformem em órgãos políticos, por fiscalizarem a utilização de dinheiros públicos, pois é uma consequência das democracias atuais, que impõe a estes órgãos não só assegurarem o modo como são utilizados os dinheiros públicos dos cidadãos contribuintes, senão também de garantir a Constituição.

A hermenêutica que se impõe aos juízes dos Tribunais de Contas não é apenas a interpretação da lei ou da Constituição, mas um acervo fático que se repercute em toda a sociedade. Ademais, com a assunção do controle dos dinheiros públicos, o juiz passa a ser o mais importante guardião das finanças públicas e do cidadão contribuinte. É, ainda, o último defensor contra as violações financeiras que possam ser perpetradas por quem gere dinheiros públicos a qualquer título e possa atingir as gerações presentes e as futuras.

Conclusão

A Administração Pública tem como único fim o interesse público, o interesse geral de uma determinada comunidade e não interesses pessoais ou particulares sejam lucrativos ou não. O Interesse Público entendido quer sobre a dimensão primária ou secundária comporta corolários, nomeadamente, que a obrigação de prosseguir o interesse público exige da administração pública a preferência, em relação a cada caso concreto, das melhores soluções possíveis do ponto de vista administrativo, técnico e financeiro, sendo assim designado *dever de boa administração*.

O princípio da prossecução do interesse público, constitucionalmente garantido no n.º 1 do artigo 198º da CRA, pressupõe, a existência do dever de boa administração, isto é, o dever de a administração prosseguir o bem comum de forma mais harmonizada e eficiente possível.

A boa Administração, enquanto princípio autónomo e a ser consagrado no ordenamento jurídico angolano encontra acolhimento no artigo 25.º do CPAA, cuja base influenciadora é a Carta europeia e o CPA português que consagra o princípio da boa administração no art.º 5.º como um princípio autónomo, numa perspectiva influenciada pelo art.º 41.º da Carta, mas cujo sentido está mais próximo do disposto no art.º 286.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

O princípio da boa administração tal como se encontra consagrado no CPAA não deve ser entendido como um princípio puro e originário da ciência jurídica, mas sim como um princípio cuja essência foi transportada das ciências económicas e encontra amparo Constitucional.

A consagração do princípio da boa administração e a sua sindicabilidade pelo Tribunal de Contas, enquanto órgão de controlo das finanças públicas, que no desempenho das suas competências, faz igualmente o controlo da atividade administrativa, sendo por isso, uma garantia objetiva no controlo da legalidade, regularidade, racionalidade e razoabilidade da despesa pública e da boa gestão financeira, sendo assim uma garantia dos cidadãos na utilização de dinheiros públicos pelos órgãos da Administração Pública.

Este Tribunal enquanto garantia dos cidadãos, no controlo da atuação administrativa e na utilização de dinheiros públicos, deve em o exercício das suas

competências socorrer-se de outras ciências paralelas, como as ciências económicas e outras mais, para uma cabal realização da justiça material, evitando assim a má utilização de fundos públicos, inibindo deste modo os gestores públicos de gastos desnecessários ou irracionais.

Por conseguinte, a nossa tese da sindicabilidade judicial da decisão administrativa no campo do princípio da boa administração tem como escora a visão moderna do novo Direito Administrativo que se afasta do princípio tradicional da legalidade, uma visão estritamente legalista e reducionista, que ignora outros valores que estejam fora da órbita da legalidade. Nesta senda, a nova visão do Direito Administrativo pugna pelos *princípios do bloco da legalidade e da “justiciabilidade”* de toda atuação administrativa, independentemente dos atos, quer sejam vinculados ou discricionários, porquanto o que se pretende tutelar é o interesse público, que constitui a “*ratio essendi*” do agir administrativo, em homenagem ao princípio da prossecução do interesse público, sendo este a coluna vertebral de toda atividade administrativa, quer estejamos no terreno dos atos puramente legais ou do mérito, da eficiência, técnico ou financeiro, ou seja no plano da boa administração.

Bibliografia

- ANDRADE, José Carlos Vieira, *Lições de Direito Administrativo*, 5.^a ed., Coimbra, 2017
- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 3.^a ed., Almedina, 2015
- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*. Almedina, 2012,
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, 2011
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.^o edição, Almedina, 2015
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, 3.^a ed Almedina, 2016
- AMARAL, Diogo Freitas do e FEIJÓ, Carlos, *Direito Administrativo Angolano*, Almedina, 2016
- ANTÓNIO, Julião, *Intervenções do Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas*, 1.^a edição, WhereAngola Book Publisher, 2013
- ARAÚJO, Raúl / NUNES, Elisa R. / LOPES, Marcy, *Constituição da República de Angola- anotada*, Tomo II, Maiadouro-Maia, 2017
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo - Vol. I*, 10.^a edição, Almedina, 2008
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*. Âncora, 2007
- CORREIA, Lia Olema– “O dever de boa Gestão e a Responsabilidade Financeira” em *AA/VV Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, vol. II, Coimbra editora, 2006
- DUARTE, Tiago, “Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva? Yes, We Can” in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 71, CEJUR, setembro – outubro 2008
- FEIJÓ, Carlos/PACA, Cremildo, *Direito Administrativo*, 3.^a edição aumentada, Mayamba Editora, 2013
- FONSECA, Rui Guerra da, “Pagamentos a Realizar na Sequência de Recusa de Visto Prévio Pelo Tribunal de Contas”, *Revista de Contratos Públicos*, N.º 7, Almedina, 2013
- FERNANDES, Sophie Perez “A boa administração nas calhas da roda dos discursos jurídico-constitucionais português e da União- Gira, a entreter a razão...?”, disponível

em:

<https://www.bing.com/search?q=A+boa+administra%C3%A7%C3%A3o+nas+%E2%80%98calhas+de+roda%E2%80%99+dos+discursos++jur%C3%ADdico>

constitucionais+portugu%C3%AAs+e+da+Uni%C3%A3o+%E2%80%93+%E2%80%98Gira%C3%A7%C3%A3o+entreter+a+raz%C3%A3o%E2%80%99%E2%80%A6%3F1&form=AN NTH1&refig=c12388d146694c2290d9204ee5fce52c#; consultado a 20/06/2022.

FERREIRA, Eduardo Paz– “Finanças Públicas e Contratos da Administração ” in *AA/VV Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, vol. II, Almedina, 2005

FRANCO, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.^a edição, Almedina, 2012

GONÇALVES, Pedro Costa, “O Tribunal de Contas e o princípio da separação de poderes” in *Revista de Direito Administrativo*, AAFDL, 2021

GOMES, Carla Amado “Princípio da Boa Administração: tendência ou clássico?”, em *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 18, n.º 73, 2018, disponível:<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/1032/735>, consultado, a 20 de fevereiro de 2022

MACHADO/Jonatas E.M/NOGUEIRA, Paulo/HILÁRIO, Esteves, *Direito Constitucional Angolano*, Petrony, 2017

MARTINS, Patrícia Fragoso, *Administrações Públicas Nacionais e Direito da União Europeia, Questões e Jurisprudência Essenciais*, Universidade Católica, Lisboa, 2018

MEDEIROS, Rui, “A fiscalização da contratação pública pelo Tribunal de Contas-alguns aspetos”, in *Revista de Direito Administrativo n.º 10*, AAFDL, maio-agosto, 2020

MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol.II, 2.^a ed. revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica, 2020

MORAIS, Carlos Blanco de, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, 2.^a ed., Coimbra, 2012

NOGUEIRA, Paulo, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal*, 1.^o ed., Coimbra Editora, 2014.

OLIVEIRA, Mário Esteves de/GONÇALVES, Pedro Costa/AMORIM, João Pacheco de, *Código de Procedimento Administrativo, comentado*, 2.^o ed, Almedina, 2010

OLIVEIRA, Artur Águedo de, *A Fiscalização financeira preventiva do direito português*, Bertrand, 1959

OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. I, Almedina, 2016

RAIMUNDO, Miguel Assis, “Os Princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular” in *AA/VV Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves e Tiago Serrão, vol. I, 5.ª edição, AAFDL, 2020

SILVA, Fernando de Oliveira, “O papel do Tribunal de Contas no controlo da legalidade financeira pública (O caso particular da fiscalização prévia)”, in *Revista de Direito Administrativo*, Coord. Pedro Sánchez/Marco Caldeira, AAFDL, 2021.

SILVA, Vasco Pereira da, *Em Busca do acto Administrativo Perdido*, Almedina, 1996

SOARES, Rogério– *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955

SALDANHA, Ricardo Azevedo, *Introdução ao procedimento Administrativo comum*, Coimbra Editora, 1ª edição, 2013

SOUSA, Marcelo Rebelo/MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 3.º ed., D. Quixote, 2008

TAVARES, José F.F, “Os Contratos Públicos e a sua fiscalização do Tribunal de Contas”, in *Estudos de Contratação Pública*, Coimbra, 1.º edição., 2008.

TAVARES, José F.F, “O Tribunal de Contas na Estrutura do Estado”, in *A importância do Tribunal de Contas na Defesa do Estado de Direito*, Coord. Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva, Almedina, 2021.